Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/500

02. 05. 73

Bericht und Antrag

des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen (16. Ausschuß)

über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 21. April 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlage der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik
– Drucksache 7/153 –

A. Zielsetzung

Dieser Vertrag hat das Ziel, über das organisierte Nebeneinander der beiden Staaten in Deutschland zu einem Miteinander zu kommen.

B. Lösung

Der Lösung dient die mit dem Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen eingeleitete Politik einer umfassenden Zusammenarbeit.

C. Alternativen

Die Vertreter der CDU/CSU-Fraktion haben dem Vertrag zu dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt.

D. Kosten

Kosten für die Öffnung von vier weiteren Grenzübergangsstellen sowie für die Errichtung einer ständigen Vertretung (Artikel 8).

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

A. Bericht der Abgeordneten Heyen und Jäger (Wangen)

Allgemeines

Der Deutsche Bundestag hat den o. a. Gesetzentwurf in seiner 14. und 15. Sitzung am 15. und 16. Februar 1973 in erster Lesung behandelt und an den Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen federführend sowie an den Rechtsausschuß mitberatend überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in insgesamt drei Sitzungen beraten und seine Stellungnahme am 23. März 1973 dem Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen zugeleitet.

Der Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen hat den Entwurf in insgesamt vier Sitzungen beraten, abschließend am 4. April 1973.

I. Allgemeine Feststellungen zum Vertrag

Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ist ein wesentlicher Teil eines Vertragssystems, das darauf angelegt ist, ausgehend von der bestehenden wirklichen Lage die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen den europäischen Staaten zu fördern. Der Vertrag geht also von der bestehenden Lage in Deutschland aus.

Mit ihm soll das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten aus der Verkrampfung gelöst und aus einem Gegeneinander zu einem geregelten Nebeneinander geführt werden, das ein künftiges Miteinander möglich macht. Der Ausschuß teilt die Auffassung der Bundesregierung, daß der Vertrag die deutsche Frage nicht löst, sie aber offenhält.

Der Vertrag „besiegelt" nicht die „Spaltung", sondern er eröffnet neue Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. Durch den Vertrag werden die beiden deutschen Staaten füreinander nicht Ausland. Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin bestehen bis zu einer friedensvertraglichen Regelung fort.

Ausgangspunkt und Voraussetzung für das von der Bundesregierung entwickelte Vertragssystem, das der Sicherung des Friedens und der Entspannung in Europa dienen soll, war der Moskauer Vertrag. Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik soll nunmehr die Grundlagen für einen Wandel dort schaffen, wo er am schwersten durchzusetzen, für uns aber am dringlichsten ist.

Ein Ende des Zustandes der Teilung Deutschlands ist nicht abzusehen. Deshalb ist es ein wichtiges Ziel der Bundesregierung, die Kommunikation zwischen den Menschen zu erleichtern und zu verbessern, um Willen und Bewußtsein der Zusammengehörigkeit als eine Voraussetzung für den Fortbestand der deutschen Nation zu sichern.

II. Der Vertrag im einzelnen

Der Ausschuß hat sich ausführlich mit der Frage der Ausgewogenheit von Leistungen und Gegenleistungen beschäftigt. Er hält den Vertrag für in sich ausgewogen. Die langjährigen Vorbedingungen der DDR haben in das Vertragswerk keinen Eingang gefunden. Für die Ordnung des Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander haben die beiden Vertragsparteien sich auf Regelungen verständigt, die den Modus vivendi ermöglichen und die die deutsche Frage offenhalten. Zukünftige Entwicklungen im Sinne der verfassungsmäßigen Ziele der Bundesrepublik Deutschland sind damit nicht verbaut worden.

Die Verpflichtung der drei Westmächte aus dem Deutschlandvertrag, die Einheit Deutschlands anzustreben, bleibt ebenso erhalten wie die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte: Der Grundvertrags stellt fest, daß von den Vertragsparteien früher geschlossene oder sie betreffende zweiseitige und mehrseitige Verträge und Vereinbarungen (zu denen die Grundlagen der Vier-Mächte-Rechte und der Deutschlandvertrag gehören) „nicht berührt werden" (Artikel 9). Zudem haben sich die Vertragsparteien in dem Briefwechsel zu Artikel 9 den Text gleichlautender Noten mitgeteilt, den sie an die drei Mächte bzw. an die UdSSR übermittelt haben. In diesen Noten ist festgestellt, daß nach Auffassung der Vertragsparteien die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die entsprechenden diesbezüglichen vierseitigen Vereinbarungen, Beschlüsse und Praktiken durch den Grundvertrag nicht berührt werden können.

Auf der anderen Seite bewirkt der Vertrag verbindlich vereinbarte Erleichterungen, für die der Abschluß des Vertrages selbst eine Voraussetzung ist. Der Umstand des Vertragsabschlusses selbst kann nicht jetzt bereits die wirkliche Normalisierung im praktischen und humanitären Bereich bringen; der Ausschuß ist jedoch der Meinung, daß das heute Erreichbare erlangt wurde.

Für die DDR ist mit Unterzeichnung des Vertrages der Weg in die internationale Staatengemeinschaft frei geworden. Dies war so vorgesehen und mit unseren Verbündeten abgestimmt. Es ist der Politik der Bundesregierung zu verdanken, daß der Dialog zwischen den beiden deutschen Staaten nicht durch eine Anerkennungswelle überrollt wurde. Die Aufnahme der vollen Beziehungen des Großteils aller, auch mit uns befreundeten Staaten mit der DDR hätte sich sonst in einem unkoordinierten Prozeß gegen unseren Willen vollzogen.

Dies hätte zweifellos zu einer Belastung des Bündnisses und unseres Verhältnisses zu unseren Partnern geführt und damit die Bundesrepublik Deutschland in die Isolierung getrieben.

Nach Meinung des Ausschusses ist es ein entscheidender Unterschied, ob die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR durch mehr und mehr Staaten in der Weltmeinung zwangsläufig im Laufe der Zeit den Eindruck der Endgültigkeit der Situation in Deutschland erweckt, oder ob dieser Prozeß sich auf einer Grundlage vollzieht, der deutlich macht, daß das Auftreten von zwei deutschen Staaten auf der internationalen Bühne nicht die Endgültigkeit oder ein Sichabfinden mit der Teilung bedeuten kann. Der vorliegende Vertrag bildet diese Grundlage.

Der Ausschuß ist der Ansicht, daß demgegenüber gerade die totale Verhinderung von Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten und die zunehmende Entfremdung der Menschen, die in ihnen leben, in der Weltmeinung als Zeichen für die Endgültigkeit der deutschen Teilung verstanden worden wäre.

Es liegt ein einheitliches Vertragswerk vor; alle Vereinbarungen sind (gleich, ob sie in Briefwechseln oder in dem Zusatzprotokoll enthalten sind) gleichermaßen verbindlich. Die Mehrheit des Ausschusses schließt sich Auffassungen nicht an, die dahin gehen, die für die Kommunikation zwischen den Menschen bedeutsamen Elemente seien in unverbindlichen Absichtserklärungen enthalten.

In Artikel 7 Satz 1 des Vertrages verpflichten sich beide Seiten generell, praktische und humanitäre Fragen im Zuge der fortschreitenden Normalisierung der staatlichen Beziehungen zu regeln. Diese Generalklausel deckt nicht nur das ab, was mit Inkrafttreten des Vertrages an Erleichterungen wirksam wird, sondern sie hat dynamischen Charakter, indem sie darüber hinaus eine verpflichtende Haltung der Vertragschließenden für ihre künftigen Beziehungen festlegt. Die Formulierung, „im Zuge der Normalisierung der Beziehungen nach Inkrafttreten des Vertrages" unterstreicht, daß weitere Erleichterungen folgen werden. Damit wird auf vertraglicher Grundlage ein Prozeß eingeleitet, der unter der Verpflichtung steht, bestehende Hindernisse Schritt für Schritt abzubauen.

Die Regelung des Artikels 7 Satz 1 bedingt weitere Maßnahmen und Vereinbarungen. Anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages erfolgte ein Briefwechsel zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs. Dies ist die erste verbindliche Vereinbarung, die in Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 7 Satz 1 zur entsprechenden Konkretisierung dieser Bestimmung getroffen worden ist. In dem genannten Briefwechsel verpflichtet sich die DDR, im Zuge der Normalisierung der staatlichen Beziehungen Probleme der Familienzusammenführung Schritt für Schritt zu lösen und die Möglichkeiten des Reise- und Besucherverkehrs und des nichtkommerziellen Warenverkehrs zu verbessern. Der Briefwechsel bezieht sich also nicht nur auf die mit Inkrafttreten des Vertrages wirksam werdenden Erleichterungen. Die Maßnahmen, die bereits zu diesem Zeitpunkt erreichbar waren, sind von der DDR während der Verhandlungen erläutert und von der Bundesregierung bei Paraphierung des Vertrages veröffentlicht worden. Für die Bewohner des grenznahen Bereiches werden mit Inkrafttreten des Vertrages Tagesaufenthalte im grenznahen Bereich der DDR möglich werden. In einem weiteren Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 wurden vier neue Straßengrenzübergangsstellen vereinbart, die sowohl für den grenznahen Verkehr als auch für den generellen Personenverkehr zur Verfügung stehen.

Artikel 7 Satz 2 und das Zusatzprotokoll Abschnitt II zu dem Vertrag sind die Grundlage für eine umfassende Vertragspolitik zwischen den beiden Staaten, die gerade auch dem Ziel dienen wird, die Verhältnisse für die Menschen zu verbessern.

Der Ausschuß sah den Schwerpunkt seiner Beratung außerdem bei der Erörterung und Bewertung der politischen Wirkung des Vertrages für die Nation. „Nation" ist primär ein politischer Begriff. Willen und Bewußtsein sind für die Nation konstitutiv und gehen ihrem Recht auf Selbstbestimmung als unerläßliche Grundlagen voraus. Auf diesem Hintergrund sind die gegensätzlichen Auffassungen der Vertragsparteien zur nationalen Frage zu sehen. Der Ausschuß kam zu der Auffassung, daß die in der Präambel des Vertrages als Dissens formulierte Aussage zur nationalen Frage die tatsächliche Lage zutreffend kennzeichnet. Es ist nicht nur aufrichtiger, sondern auch nützlicher, diesen Weg der Offenheit zu wählen, statt den Auffassungsunterschied durch vage Formeln zu verdecken. Die Tatsache, daß es keine einheitliche Auffassung zur Nation gibt, sollte deswegen auch nicht durch eine mühsame und politisch vergebliche Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner in dieser Frage verborgen werden, denn ein derartiger gemeinsamer Nenner stünde ohnehin in Gefahr ständiger Interpretationskonflikte.

Der Ausschuß stellte fest, daß sich die Gegensätze in dieser Frage nicht erst durch die Diskussion über den Grundvertrag herausgebildet haben. Sie bestanden, was die DDR betrifft, in der dem Nationsbegriff innewohnenden Zielsetzung auch schon zu einer Zeit, da die DDR sich offiziell als „sozialistischen Staat deutscher Nation" und als „sozialistischen deutschen Nationalstaat" definierte.

Die verfassungsmäßigen Ziele der Bundesrepublik Deutschland macht der Brief zur deutschen Einheit deutlich. Durch den Brief zur deutschen Einheit ist sichergestellt, daß der Vertrag jetzt und in Zukunft nicht unserem Ziel entgegensteht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Der Brief ist für die Auslegung des Vertrages heranzuziehen und sichert damit, daß die Bundesregierung an ihren verfassungsmäßigen Zielen festhalten kann, ohne sich dem Vorwurf einer Vertragsverletzung auszusetzen.

Nach Meinung des Ausschusses brächte eine — wenn überhaupt mögliche — gemeinsame vereinbarte Erklärung der beiden deutschen Regierungen

uns der Lösung der deutschen Frage nicht näher. Damit bestünde eher die Gefahr, daß lediglich ein verbales Bekenntnis zu einem — in seiner Ausgestaltung gegensätzlichen — Ziel formuliert würde. Eine Lösung oder eine Lösungsmöglichkeit böte ein derartiges Bekenntnis angesichts der bestehenden internationalen Lage und der entgegengesetzten Gesellschaftssysteme nicht.

Nach Auffassung des Ausschusses bedeutet die Feststellung der Bundesregierung, daß die DDR ein Staat sei, nicht, daß die Bundesrepublik Deutschland die völkerrechtliche Anerkennung der DDR ausgesprochen hat. Die Feststellung der Staatsqualität der DDR orientiert sich an der politischen Tatsache der staatlichen Existenz der DDR. Eine völkerrechtliche Anerkennung bedarf der entsprechenden Willenserklärung des anerkennenden Staates. Eine solche Willenserklärung ist von der Bundesregierung nicht abgegeben worden. Aber auch wenn die Bundesregierung es wollte, könnte sie die DDR nicht völkerrechtlich anerkennen, da die völkerrechtliche Anerkennung der DDR die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes berühren würde. Ausführlich beschäftigte sich der Ausschuß auch mit Artikel 2 des Vertrages.

Der Artikel 2, der auf die Charta der Vereinten Nationen verweist, von deren Zielen und Prinzipien sich die beiden Vertragsparteien leiten lassen wollen, nennt einige dieser Ziele und Prinzipien, darunter das Selbstbestimmungsrecht, ausdrücklich. Dieses wird in der gewählten Formulierung dieses Artikels ausdrücklich im Sinne der Ziele und Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen beschrieben, so daß es nicht möglich ist, zu behaupten, die Bundesrepublik habe sich in diesem wichtigen Prinzip etwa auf Auslegungen festgelegt, wie sie von kommunistischer Seite versucht werden.

Die Bündnispartner der NATO haben im Kommuniqué der Ministerratstagung von Brüssel am 7./8. Dezember 1972 erklärt, daß sie weiterhin das politische Ziel der Bundesrepublik Deutschland unterstützen, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Sie nahmen damit zustimmend Kenntnis von der Auffassung der Bundesrepublik Deutschland, daß das Selbstbestimmungsrecht für das deutsche Volk als Ganzes fortbesteht und daß seine Verwirklichung noch aussteht.

Der Ausschuß prüfte die Bedeutung des Artikels 6 des Vertrages. In Artikel 6 „respektieren die Vertragspartner die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten". Sie gehen davon aus, „daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt". Insofern beschreibt Artikel 6 die bestehenden Verhältnisse.

Diese Feststellungen bedeuten jedoch nicht den Verzicht auf eine kritische Auseinandersetzung auf dem Gebiet der Grundvorstellungen zu politischen und gesellschaftspolitischen Fragen. Unsere eigenen Grundsätze des demokratischen sozialen Rechtsstaates werden dadurch nicht angetastet. Der Ausschuß ist jedoch der Auffassung, daß die Nichtachtung staatlicher Hoheitsbefugnisse weder Aussicht für die Ordnung der Beziehungen beider Staaten noch für eine Veränderung der Situation für die Menschen brächte.

Artikel 8 des Vertrages regelt den Austausch ständiger Vertreter am Sitz der jeweiligen Regierung. Die ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland wird in Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen die Interessen von Berlin (West) vertreten.

Nach Meinung des Ausschusses ist für Berlin das Optimum des Erreichbaren auch erreicht worden. Die Situation von Berlin wird durch das Vier-Mächte-Abkommen und die ergänzenden Vereinbarungen der deutschen Seiten geregelt. Gleichwohl werden im Grundvertrag Bereiche angesprochen, die eine Regelung der Einbeziehung von Berlin (West) notwendig machen. In einer Erklärung beider Seiten anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages ist deshalb das bestehende Einvernehmen darüber fixiert worden, daß die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen, die im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 auf Berlin (West) im jeweiligen Fall vereinbart werden kann. Das Wort „kann" entspricht der Formulierung im Vier-Mächte-Abkommen.

Durch den Protokollvermerk zu Vermögensfragen ist klargestellt, daß sich keine Seite bei diesen Komplex betreffenden Fragen auf den Inhalt des Grundvertrages berufen kann. Der Vermerk hat aber auch eine andere maßgebliche Funktion bei der Behandlung der enteigneten Vermögen in der DDR oder solcher Vermögen, die zwangsverwaltet sind. Nach unserer Rechtslage kann eine Enteignung nur nach angemessener Entschädigung erfolgen. Die Bundesregierung hat die Enteignungsmaßnahmen der DDR niemals ausdrücklich anerkannt. Auch hinsichtlich dieser Fragen wird, wie der Protokollvermerk klarstellt, der Status quo nicht geändert.

Auch Staatsangehörigkeitsfragen werden durch den Vertrag nicht geregelt. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 16 und 116 GG) und das in der Bundesrepublik Deutschland fortgeltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 gehen von einer einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit aus. Mit dem Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR vom 20. Februar 1967 (Staatsbürgerschaftsgesetz) wurde eine eigene Staatsbürgerschaft der DDR geschaffen. Die DDR-Verfassung vom 6. April 1968 verweist lediglich auf die Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes. Auf Grund der bestehenden Rechtslage behielten nach Auffassung der DDR auch die ehemaligen Bewohner der DDR, die die DDR im Laufe der Zeit verlassen hatten, sowie deren Kinder die Staatsbürgerschaft der DDR. Das Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsbürgerschaft vom 16. Oktober 1972 bestimmt, daß Personen, die die DDR vor dem 1. Januar 1972 ohne Genehmigung verlassen und ihren Wohnsitz nicht wieder in der DDR genommen haben sowie deren Abkömmlinge, soweit sie ihren Wohnsitz ohne Genehmigung der staatlichen Organe der DDR außerhalb der DDR haben, mit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 17. Oktober 1972 die Staatsbürger-

schaft der DDR verlieren. Dieses Gesetz unterstreicht unabhängig von der rechtlichen Klarstellung des Status des von ihm betroffenen Personenkreises die unterschiedlichen Rechtsauffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in Fragen der Staatsbürgerschaft der DDR.

Durch Abschluß des Grundvertrages bleibt diese Rechtslage unberührt. Dies ist durch Erklärungen der Vertragspartner klargestellt worden.

Der Vorbehalt zu Staatsangehörigkeitsfragen macht die Besonderheiten der Beziehungen zwischen beiden Staaten ebenso deutlich wie die Aussagen in der Präambel zur nationalen Frage. Die Tatsache, daß die Sonderbeziehungen auf dem Gebiet des Handels weiterbestehen, unterstreicht dies ebenso wie die Vereinbarung über die Errichtung der ständigen Vertretungen (Artikel 8) und vor allem auch der Fortbestand der Rechte und Verantwortlichkeit der Vier Mächte (Artikel 9). Der Vertrag drückt somit in seiner Gesamtstruktur die Besonderheiten der Beziehungen aus, die das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander prägt.

Neben der Tatsache, daß der Vertrag die deutsche Frage offenhält und positive Entwicklungen zur Lösung dieser Frage rechtlich nicht verbaut, beinhaltet er die Chance für beide Staaten auf einer soliden Grundlage ein friedliches Nebeneinander im Interesse der Menschen zu entwickeln.

Der Ausschuß ist sich mit der Bundesregierung dessen bewußt, daß die grundsätzlichen politischen Gegensätze zwischen beiden deutschen Staaten auch künftig bestehen. Die DDR wird ihre Bemühungen um ideologische Abgrenzungen besonders dort verstärken, wo es zu einer verstärkten Kommunikation zwischen den Menschen kommt.

Auch die Bundesrepublik Deutschland hat kein Interesse daran, die grundsätzlichen politischen Auffassungsunterschiede zu verschleiern oder zu verkleinern. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß dadurch Chancen ungenutzt bleiben, die das Zusammenleben der Menschen in beiden deutschen Staaten erleichtern. Das Selbstbewußtsein einer freiheitlich-demokratischer Gesellschaftsordnung widerspricht außerdem einer von Unsicherheit getragenen Abgrenzungsstrategie.

Die verstärkte Mitarbeit der DDR im internationalen Bereich eröffnet die Chance, daß sich die DDR in ihrem Handeln zunehmend an weltweiten Maßstäben messen muß. Je stärker die DDR sich dabei von den grundsätzlichen Zielen der Vereinten Nationen leiten läßt, um so mehr Möglichkeiten bestehen, daß sich das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur DDR von der Konfrontation weg zur Kooperation hin entwickelt.

Bei der Beratung des Vertraggesetzes schloß sich der Ausschuß im Hinblick auf die Berlin-Klausel der Auffassung der Bundesregierung an, wonach die in das Vertragsgesetz zum Verkehrsvertrag aufgenommene Abweichung von der üblichen Formulierung durch den Grundvertrag überflüssig geworden ist.

Die der CDU/CSU angehörenden Mitglieder des Ausschusses haben sich nicht in der Lage gesehen, dem Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf Drucksache 7/153 unverändert anzunehmen. Der Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (im folgenden kurz Grundvertrag genannt) garantiert nach ihrer Auffassung keinen echten Fortschritt für den Zusammenhalt der Menschen im geteilten Deutschland, bringt keine Beziehungen wirklicher guter Nachbarschaft, birgt dagegen eine Fülle von Gefahren für die Rechtsgrundlagen der Einheit Deutschlands und für die Zugehörigkeit Berlins und ist in Leistung und Gegenleistung der Vertragspartner zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland derart unausgewogen, daß er für die Abgeordneten der Opposition unannehmbar erscheint.

III. Zusammenarbeit der Menschen im geteilten Deutschland

Das Zusammenleben der Menschen in dem nach dem Kriegsende 1945 durch die Politik der UdSSR geteilten Deutschland ist mit Duldung oder Billigung der sowjetrussischen Siegermacht von der Regierung der DDR planmäßig eingeschränkt, erschwert und behindert worden.

Diese Abschnürungspolitik der SED-Führung hat 1961 nach dem Bau der Berliner Mauer und der Einführung des Schießbefehls an der gesamten Demarkationslinie ein Höchstmaß der Trennung erreicht, das bis heute andauert und die Kontakte zwischen den Deutschen hüben und drüben in einem Maße vermindert hat, wie das nirgendwo sonst in Europa zwischen Menschen der Fall ist, die durch eine Grenzlinie getrennt sind.

Mit der Ausschußmehrheit stimmt die Opposition darin überein, daß es einer der wichtigsten Bestandteile freiheitlicher Deutschlandpolitik sein muß, diese Trennung der Menschen im geteilten Deutschland zu überwinden, um den Menschen zu helfen und so das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit in der einen Deutschen Nation zu erhalten und zu festigen. Auch teilt die Opposition die Auffassung, daß eine Überwindung der durch die Politik der SED geschaffenen Trennung der Menschen unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen in der DDR nur stufenweise möglich ist.

Der Grundvertrag erfüllt nach Auffassung der CDU/CSU die Voraussetzungen in keiner Weise, die für eine konsequente Politik der Sicherung des Zusammenhalts von Menschen in Deutschland notwendig sind. Das ergibt sich nach Auffassung der Opposition aus folgenden Erwägungen:

1. Die Gestaltung des Vertrages berücksichtigt nicht, daß es sich bei der Regierung des Vertragspartners DDR um ein Regime handelt, das eine entschlossene Abgrenzungspolitik betreibt und jede, auch die kleinste Möglichkeit wahrnimmt, um unklare Formulierungen oder rechtliche Mängel in den Vereinbarungen über humanitäre Fragen zum Zweck der Aufrechterhaltung ihrer Abgrenzungspolitik auszunutzen. Aus die-

ser Feststellung ergibt sich nicht, wie die Bundesregierung und die Vertreter der Koalition im Ausschuß behaupten, die Konsequenz, gar keine Verträge mit der DDR schließen zu können, sondern die Forderung an die Unterhändler der Bundesrepublik Deutschland, Vertragstexte auszuhandeln, die klar, eindeutig und möglichst wenig interpretationsbedürftig sind und so dem Partner für eine restriktive Handhabung wenig Spielraum lassen. Diesen Anforderungen wird das Vertragswerk des Grundvertrages nicht gerecht.

a) Die tatsächlich erreichten Abmachungen über Erleichterungen bei der Familienzusammenführung, über Reiseerleichterungen einschließlich der Einführung eines sog. kleinen Grenzverkehrs in den zonengrenznahen Kreisen sowie über Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs, die in ihren Auswirkungen keineswegs gering geschätzt werden sollen, sind konkret lediglich in den Erläuterungen zum Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 enthalten. Diese Erläuterungen sind nach Artikel 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung nicht Bestandteil des Vertragswerkes, sondern werden in der Drucksache 7/153 als eine der Anlagen zur Denkschrift der Bundesregierung über den Vertrag bezeichnet.

   Die Behauptung der Bundesregierung ist daher äußerst zweifelhaft, daß diese Abmachungen die gleiche verbindliche Wirkung besäßen wie der Vertrag und die übrigen Bestandteile des Vertragswerkes.

b) Der Briefwechsel vom 21. Dezember 1972, der lt. Gesetzentwurf zum Vertragswerk gehört, enthält dagegen nur die Versicherung der DDR-Regierung, daß sie im Zuge der Normalisierung der Beziehungen nach Inkrafttreten des Vertrages Schritte zur Regelung von Fragen auf den Gebieten der Trennung von Familien, des Reise- und Besucherverkehrs einschließlich des Tourismus und des nichtkommerziellen Warenverkehrs unternehmen wird. Konkrete Ansprüche können seitens der Bundesregierung aus dem Wortlaut dieses Briefwechsels im Streitfall, mit dem immer zu rechnen ist, kaum hergeleitet werden.

c) Noch dürftiger im Hinblick auf die rechtliche Sicherung der vorgesehenen menschlichen Erleichterungen ist der zugrunde liegende Vertragstext in Artikel 7 des Grundvertrages. Dort wird lediglich die gegenseitige Bereitschaft der beiden Vertragspartner erklärt, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Auch aus dieser Bestimmung kann im Streitfall schwerlich eine konkrete Forderung an die DDR zur tatsächlichen Gewährleistung der bereits früher oder im Zusammenhang mit dem Grundvertrag vereinbarten Erleichterungen für den menschlichen Zusammenhalt im geteilten Deutschland hergeleitet werden.

d) Artikel 7 des Vertrages und das dazu ergangene Zusatzprotokoll werden von der Bundesregierung als die entscheidende vertragliche Grundlage für die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den vorgesehenen Folgevereinbarungen angesehen. Sie enthalten aber lediglich in bezug auf den innerdeutschen Handel eindeutige rechtsverbindliche Abmachungen (Ziffer 1 des Zusatzprotokolls). Auf allen anderen Gebieten der praktischen Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen Deutschlands, die in den Ziffern 2 bis 11 des Zusatzprotokolls bezeichnet sind, wird die Verpflichtung zum Abschluß der Folgevereinbarungen in sehr unscharfen und ganz unterschiedlichen Formulierungen wie etwa „bekunden ihren Willen", „erklären ihre Bereitschaft", „erklären ihr Interesse", „beabsichtigen", usw. ausgedrückt. Bei der erklärten und seit dem Abschluß des Vertrages noch verschärften Abgrenzungspolitik der SED-Führung bieten solche Formulierungen gefährliche Anhaltspunkte zur Erschwerung und Behinderung der Verhandlungen über die vorgesehenen Folgevereinbarungen. Das hat sich am Beispiel der Verhandlungen über die Erleichterung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Sports bereits gezeigt.

e) Die in Artikel 7 des Vertrages und im Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 enthaltene Formel „im Zuge der Normalisierung der Beziehungen nach Inkrafttreten des Vertrages" schafft eine weitere Möglichkeit für die Regierung der DDR, bei unterschiedlicher Interpretation des Begiffs „Normalisierung der Beziehungen" die geplante Regelung der praktischen Zusammenarbeit im innerdeutschen Verhältnis ebenso wie die menschlichen Erleichterungen an die Erfüllung neuer Forderungen zu knüpfen. Die Bundesregierung konnte die Bedenken der Opposition nicht ausräumen, das diese Formel von der DDR als Wohlverhaltensklausel mißbraucht werden könnte. Nach mehreren in letzter Zeit erfolgten Äußerungen führender SED-Politiker kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß die DDR unter normalen Beziehungen die Herstellung voller völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR versteht und diese mit Hilfe der Normalisierungs-Klausel in Artikel 7 des Vertrages durchzusetzen versuchen wird.

Die Bedenken der Opposition gegen die rechtliche Gestaltung der Vereinbarungen über künftige praktische Zusammenarbeit und menschliche Erleichterungen sind noch bestärkt worden durch das Verhalten der Regierung der DDR bei der Praktizierung der Vereinbarungen über die Besuchs- und Reiseerleichterungen im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag sowie der bei Unterzeichnung des Grundvertrages bereits in Kraft getretenen Vereinbarungen über politische Konsultation und im Briefwechsel

über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten. In allen diesen Fällen mußte festgestellt werden, daß die SED-Führung nach Unterzeichnung des Grundvertrages versucht, durch restriktive Auslegung, durch praktisches Unterlaufen mit Verwaltungsanordnungen und auch durch offene Verletzung der Vereinbarungen die ihr unerwünschten Auswirkungen der Abmachungen, die dem menschlichen Zusammenhalt dienen, einzuschränken oder zu unterbinden. Insbesondere die offene Verletzung der Konsultationspflicht und des Briefwechsels durch den Erlaß der sog. Journalisten-Verordnung seitens der Regierung der DDR war eine ernstzunehmende Warnung bezüglich der künftigen Handhabung des Vertragswerkes durch die DDR.

2. Der Grundvertrag wurde abgeschlossen, ohne daß die DDR die schwerwiegendste und einschneidendste Abschnürungsmaßnahme zur Trennung der Menschen in Deutschland, den Schießbefehl an der Berliner Mauer und an der Demarkationslinie aufgehoben hätte, und ungeachtet des Umstandes, daß die DDR seit über einem Jahr automatische Tötungsanlagen zur Verhinderung einer Überwindung der Demarkationslinie durch Deutsche aus der DDR anbringt und diese immer weiter ausbaut. Gerade wenn man davon ausgeht, daß die Aufhebung dieser unmenschlichen Abschnürungsmaßnahme nur stufenweise im Zuge der Entwicklung der Beziehungen zur DDR erreichbar sein kann, hätte die Beseitigung dieser Unmenschlichkeit in einem verbindlichen Stufenplan festgelegt werden müssen.

   Die Bundesregierung hat auch den Zwiespalt nicht aufklären können, wie die Fortgeltung des Schießbefehls mit der in Artikel 2 des Vertrages vereinbarten gegenseitigen Wahrung der Menschenrechte im Sinne der Charta der Vereinten Nationen in Einklang zu bringen ist.

3. Große Hoffnungen auf eine dem menschlichen Zusammenhalt der Deutschen günstiger gesonnene Politik der DDR-Regierung setzt die Bundesregierung auf die Mitgliedschaft der DDR in den Vereinten Nationen. Die Bundesregierung und die Vertreter der Koalition haben vorgetragen, dadurch, daß die DDR an ihr Verhalten künftig die Maßstäbe der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen anlegen lassen müsse, gerate sie in eine Art außenpolitischen Zugzwangs zur Gewährung von mehr Menschlichkeit.

   Wenn dieses Argument überhaupt irgendeine Bedeutung haben konnte — was angesichts der Geschichte des Verhaltens kommunistischer UN-Mitglieder bezweifelt werden muß — so hat ihm die Bundesregierung von vornherein dadurch den Boden entzogen, daß sie es der DDR erspart, sich bei Aufnahme in die Vereinten Nationen einer konkreten Überprüfung der Verwirklichung der Menschenrechte nach Artikel 4 Abs. 1 der UN-Charta zu unterziehen.

   Angesichts des großen Interesses, das die Regierung der DDR an der Aufnahme in die UNO besitzt, hatte die Bundesregierung die Chance, mehr Erleichterungen für die Menschen in Deutschland zu erwirken. Durch die bei den Grundvertragsverhandlungen erteilte Zustimmung, der DDR den UN-Beitritt ohne adäquate Gegenleistungen auf dem Gebiet der menschlichen Erleichterungen zu ermöglichen, ist die Chance für lange Zeit aus der Hand gegeben worden.

   Die Vertreter der Opposition im Ausschuß konnten nicht zuletzt deshalb dem Argument der Regierung nicht folgen, daß mehr bei den Grundvertragsverhandlungen nicht zu erreichen gewesen sei. Sie vertreten die Auffassung, daß bei einem längeren und zäheren Verhandeln, das nicht unter Termindruck und Ergebniszwang hätte erfolgen dürfen, erheblich bessere Ergebnisse auf dem Gebiet der menschlichen Erleichterungen wie auch in anderen Fragen des Grundvertrages hätten erzielt werden können.

4. Artikel 2 des Grundvertrages enthält die gegenseitige Verpflichtung der Vertragspartner sich von den Zielen und Grundsätzen leiten zu lassen, die in der UN-Charta niedergelegt sind; darunter wird das Selbstbestimmungsrecht besonders erwähnt.

   Auch wenn hier das Selbstbestimmungsrecht des ganzen deutschen Volkes im Sinne des Grundgesetzes nicht gemeint ist, so müßte Artikel 2 mindestens das Selbstbestimmungsrecht im Sinne des Artikels 55 der UN-Charta umfassen. Dazu gehört u. a. die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle. Auf die DDR angewendet, würde die Verpflichtung aus Artikel 2 des Vertrages im Zusammenhang mit Artikel 55 der UN-Charta bedeuten, daß die Regierung der DDR vom Inkrafttreten des Vertrages an gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet wäre, den in ihrem Machtbereich lebenden Deutschen die Menschenrechte und Grundfreiheiten einzuräumen, die sie ihnen heute vorenthält. Auch daraus müßte z. B. die alsbaldige Einstellung des gegen das Menschenrecht der Freizügigkeit gerichteten Schießbefehls folgen.

   Die Bundesregierung hat jedoch erkennen lassen, daß es keinerlei Absprachen über die Durchführung dieser Bestimmung mit der DDR-Regierung gibt und daß dieser Vertragsbestimmung ein sehr geringer Grad der Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit beizumessen sei. Nach Auffassung der Opposition muß eine solche Handhabung den Menschenrechtsansatz des gesamten Vertragswerkes noch weiter vermindern als in den vorangegangenen Abschnitten bereits dargelegt worden ist. Begriffe, die nach dem Willen der UN-Charta unmittelbar und wirksam den Menschen dienen sollen, werden so zu reinen Leerformeln entwertet, mit denen sich die Vertragspartner die internationale Reputierlichkeit im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 der UN-Charta gegenseitig bescheinigen (siehe Ziffer 3, vorletzter Absatz).

Es besteht daher die Gefahr, daß die Regierung der DDR diese Bestimmung in Artikel 2 des Vertrages zur Aushöhlung der zugesagten menschlichen Erleichterungen mißbraucht, in dem sie darauf verweist, man könne von ihr nicht mehr verlangen, als die Einhaltung von Artikel 2, bei dem Übereinstimmung der Vertragspartner bestehe, daß sich die DDR an ihn halte. Die Bundesregierung konnte nichts vortragen, was diese Bedenken zu entkräften geeignet war.

5. Abschließend zu diesem Kapitel ist zu vermerken, daß sich die Vertreter der Opposition entschieden gegen den wiederholt von der Bundesregierung und den Vertretern der Koalition erhobenen Vorwurf zur Wehr setzen, das Aufzeigen und kritische Beleuchten der Schwächen und Mängel dieses Vertragswerkes nütze letztlich dem SED-Regime und helfe ihm bei seinen Versuchen, die Vereinbarungen restriktiv zu interpretieren. Abgesehen davon, daß mit dieser Argumentation letztlich jede oppositionelle Kritik an Verträgen der Bundesrepublik mit anderen Staaten erstickt würde, hält es die CDU/CSU für abwegig, anzunehmen, der Vertragspartner in Ost-Berlin kenne nicht genauestens die schwachen Stellen im Vertragswerk, die ihm erfolgreiche Ansatzpunkte für die Aufrechterhaltung seiner Abgrenzungspolitik bieten. Nicht die Opposition mit ihrem Hinweis auf diese Schwächen und Mängel sondern die Verhandlungsführer und die sein Verhandlungsergebnis billigende Bundesregierung haben es also zu vertreten, wenn der Vertrag vom Vertragspartner für eine gegen das erklärte Vertragsziel gerichtete Politik mißbraucht werden kann.

   Im übrigen erklären die Vertreter der Opposition ausdrücklich, daß sie nach dem Inkrafttreten des Vertrages, mit dem sie bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen rechnen müssen, die Bundesregierung gegenüber der Regierung der DDR bei einer Interpretation unterstützen werden, die den Interessen des deutschen Volkes und seiner Menschen dient. Das wird auch dort geschehen, wo die Opposition heute die mangelhaften Verhandlungsergebnisse rügt.

IV. Das Offenhalten der staatlichen Einheit Deutschlands

Zu den nach dem Grundgesetz und der gemeinsamen Überzeugung aller politischen Parteien des Bundestages unverzichtbaren Bestandteilen der Deutschlandpolitik gehört die Aufgabe, die Möglichkeit zur Wiederherstellung der staatlichen und politischen Einheit ganz Deutschlands in freier Selbstbestimmung des deutschen Volkes offenzuhalten. Das ist ohne Erhaltung der rechtlichen und politischen Grundlagen der Einheit Deutschlands aber nicht möglich.

Während Bundesregierung und Koalitionsvertreter davon ausgehen, daß es bei Abschluß des Grundvertrages gelungen sei, die Voraussetzungen für die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands rechtlich und politisch offenzuhalten, bestehen bei der Opposition gegen diese Auffassung schwerste Bedenken.

1. Eine der wichtigsten politischen Grundlagen der deutschen Einheit, das Recht der Bundesregierung nämlich, als einzige frei gewählte deutsche Regierung für ganz Deutschland zu sprechen, ist von dieser Bundesregierung ausdrücklich preisgegeben worden.

   Bereits im Zusammenhang mit dem polnisch-deutschen Vertrag von 1970 hat die Bundesregierung dieses Recht im Verhältnis zu Polen aufgegeben. Nunmehr hat sie es — dazu in feierlicher vertraglicher Form (Artikel 4 des Vertrages) — auch gegenüber der DDR getan.

2. Der Vertrag vom 21. Dezember 1972 soll die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR schaffen. Zu diesen Grundlagen gehört nach dem Verfassungsrecht beider Teilstaaten in Deutschland die Anerkennung des Fortbestehens einer einheitlichen deutschen Nation. Ihr Fortbestand ist nach übereinstimmender Auffassung aller Parteien im Bundestag eine Voraussetzung dafür, daß eines Tages die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands erfolgen kann. Daß dieser Nation-Begriff im Grundvertrag mit der DDR seinen Niederschlag finden müsse, war vor den Vertragsverhandlungen auch die Auffassung der Bundesregierung.

   a) Die CDU/CSU teilt die von der Bundesregierung noch im Herbst 1972 vertretene Auffassung, daß dem Nation-Begriff bei der politischen Spaltung Deutschlands eine bedeutsame Klammer-Funktion zukomme.

      Um so mehr sehen ihre Vertreter im Ausschuß es als einen schweren Mangel des Vertrages an, daß ihn die Bundesregierung unterzeichnet hat ohne das Bekenntnis zur einen deutschen Nation in den Vertragstext hineinzubringen.

      Der in der Präambel des Vertrages erscheinende Hinweis auf die unterschiedlichen Auffassungen der Vertragspartner u. a. zur nationalen Frage kann eine vertragliche Verankerung des Nation-Begriffes nicht ersetzen. Auch kann der Auffassung der Bundesregierung nicht zugestimmt werden, bei der gegenwärtigen Interpretation des Nation-Begriffes durch die Führung der SED wäre eine vertragliche Fixierung dieses Begriffs nur als offener Dissens beider Vertragspartner möglich gewesen, weshalb es die Bundesregierung für redlicher gehalten habe, sich mit dem Hinweis auf die unterschiedlichen Auffassungen zu dieser Frage zu begnügen. Die Vertreter der Koalition haben selber den Standpunkt vertreten, daß das Bewußtsein des ganzen deutschen Volkes in der Bundes-

republik Deutschland und in der DDR, in einer einzigen deutschen Nation zusammenzugehören, unveränderte Realität sei, es sei für die Fortdauer der einen deutschen Nation ohne Bedeutung, wenn dies die SED-Führung leugne. Gerade wenn dies zutrifft, wäre die Gefahr geringer gewesen, daß ein im Vertrag verankerter Hinweis auf die eine deutsche Nation in einem anderen Sinne als in dem von der Bundesrepublik vertretenen Sinne hätte ausgelegt werden können. Nach Auffassung der CDU/CSU hätte ganz im Gegenteil die Verankerung des Nation-Begriffes im Vertragstext erheblich dazu beigetragen, die gegen die deutsche Einheit gerichtete Interpretation des Vertragswerkes in der Welt abzuschwächen und in Grenzen zu halten.

b) Die Aufgabe, die spätere Herstellung der staatlichen Einheit offenzuhalten, verlangte beim Abschluß des Grundvertrages eine entsprechende Absicherung seitens der Bundesregierung. Diese Absicherung war um so notwendiger, als der Vertragstext von zwei völlig gleichberechtigten, souveränen und voneinander unabhängigen deutschen Staaten ausgeht (Präambel, Artikel 1, 3 und 6 des Vertrages). Ob dies der Bundesregierung gelungen ist, scheint fragwürdig. Im Vertrag selbst ist von der deutschen Einheit, zumal von der staatlichen Einheit nicht die Rede. Auch die an die Vier Mächte gerichteten Noten der Vertragspartner zu Artikel 9 des Vertrages lassen das Bezugsobjekt der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte, nämlich Deutschland als Ganzes, unerwähnt.

Der Brief der Bundesregierung zur deutschen Einheit, der ebenfalls nicht von der staatlichen Einheit Deutschlands spricht, ist zwar von der Regierung der DDR entgegengenommen worden, wenngleich unter merkwürdigen Begleitumständen und ohne die Regelung, welche die Bundesregierung noch beim Vertrag mit der UdSSR erreichen konnte, nämlich, daß der damalige entsprechende Brief dem Obersten Sowjet im Zuge des Ratifikationsverfahrens zugeleitet wurde. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Brief, dem ja allenfalls eine Bedeutung als Interpretationshilfe zukommt, angesichts des politischen Gesamtverhaltens der Bundesregierung die ihm zugeschriebene Wirkung zu erzielen vermag. Außer der Preisgabe des Alleinvertretungsanspruchs für ganz Deutschland ist das Verhalten der Bundesregierung dadurch gekennzeichnet, daß sie es vermieden hat und vermeidet, bei den Verhandlungen mit der DDR ihre Auffassung klar und unmißverständlich zum Ausdruck zu bringen, die beiden Staaten in Deutschland könnten füreinander nicht Ausland sein, und den ständig wiederholten Behauptungen der SED-Führung zu widersprechen, es gebe keine besonderen innerdeutschen Beziehungen.

Auch der Hinweis der Bundesregierung auf Artikel 7 Abs. 2 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 5. Mai 1955 vermag die erheblichen Zweifel der Opposition nicht auszuräumen. Zwar läßt Artikel 9 des Grundvertrages den Vertrag mit den Drei Mächten und die darin niedergelegten gesamtdeutschen Zielsetzungen unberührt. Die Zweifel betreffen aber gar nicht den Fortbestand der politischen Zielsetzung sondern die Frage, ob der Grundvertrag die Verwirklichung dieser Zielsetzung in Artikel 7 Abs. 2 des Vertrages mit den Drei Mächten nicht rechtlich oder politisch hindert. Diese Frage hat die Bundesregierung nicht befriedigend zu beantworten vermocht.

Schließlich hat es die Zweifel der Vertreter der Opposition erheblich vertieft, daß die Koalition sowohl im federführenden Ausschuß wie im mitberatenden Rechtsausschuß klarstellende Anträge der Opposition abgelehnt hat, die den Zweck verfolgten, der Bundesregierung bei der Interpretation des Vertrages nach seinem Inkrafttreten Hilfestellung zu geben (Text der Anträge siehe Anlage zum Bericht)! Die Begründung der Koalitionsvertreter, die Ablehnung erfolge nicht wegen der Ablehnung des Inhaltes der Anträge sondern weil dieser so selbstverständlich sei, daß ein besonderer Beschluß überflüssig wäre, vermag nicht zu überzeugen. Der Vertrag ist — wie die Beratungen gezeigt haben — in so vielen Punkten in seiner Interpretation und Wirkung strittig, daß eine Interpretationshilfe durch das Parlament nicht überflüssig sein kann.

3. Die schwerste politische Beeinträchtigung der bisher noch bestehenden Fundamente der deutschen Einheit bildet nach Auffassung der Opposition der durch den Grundvertrag entstandene weltweite Eindruck, der freie Teil Deutschlands habe mit dem Vertrag die faktische politische Spaltung Deutschlands nunmehr auch rechtlich sanktioniert.

   a) Dieser Eindruck ist sowohl durch den Vertragstext entstanden, in dem die Bundesrepublik der DDR volle staatliche Souveränität und Gleichberechtigung zuerkennt, als auch durch die Freigabe der diplomatischen Anerkennung der DDR seitens der westlichen Verbündeten und der blockfreien Staaten sowie schließlich durch die Zustimmung der Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen. Dazu kommt, daß die beinahe täglich von der SED-Führung erhobene Behauptung, der Grundvertrag bringe die volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR seitens der Bundesrepublik Deutschland, von der Bundesregierung nicht in einem von der Weltöffentlichkeit zu beachtenden Maße zurückgewiesen wird.

b) Der Behauptung der Bundesregierung und der Vertreter der Koalition, die weltweite diplomatische Anerkennung der DDR sei auch ohne Grundvertrag nicht mehr aufzuhalten gewesen, muß seitens der Opposition deutlich widersprochen werden.

Zwar haben die mit allen äußeren Attributen offizieller Regierungsbesuche ausgestatteten Treffen des Bundeskanzlers mit dem Ministerratsvorsitzenden der DDR im Frühjahr 1970 in Erfurt und Kassel weltweit den Eindruck einer de-facto-Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung hervorgerufen und die Bereitschaft vieler Staaten erheblich gesteigert, mit der DDR diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Es war jedoch nach Auffassung der Opposition vor allem die immer schwächlichere Anwendung und die schließlich 1970 erfolgte Aufgabe des Anspruchs der Bundesregierung auf Alleinvertretung für ganz Deutschland, die dazu geführt hat, daß auch die westlichen Verbündeten wie die blockfreien Staaten es nur noch als eine Frage der Zeit ansahen, die DDR diplomatisch anzuerkennen.

Die Bundesregierung hat auch nicht darzutun vermocht, wie sie ihre Position auf längere Sicht glaubt halten zu können, nämlich selber keine diplomatische Anerkennug der DDR vorzunehmen, während fast sämliche übrigen Staaten der Welt diplomatischen Verkehr mit Ostberlin unterhalten.

c) In diesem Zusammenhang muß nach Auffassung der Opposition auch die Rechtsstellung und die Funktion der nach Artikel 8 des Vertrages beiderseits einzurichtenden ständigen Vertretungen einschließlich der Rechtsstellung ihrer Mitglieder einbezogen werden, die nach Auskunft der Bundesregierung erst noch mit der DDR auszuhandeln sind. Bisher hat die Bundesregierung keine klare Auskunft darüber erteilt, in welchen wesentlichen Merkmalen die Rechtsstellung der sog. ständigen Vertretungen sich von derjenigen diplomatischer Vertretungen unterscheidet. Würde diese Unterscheidung in der Praxis nur noch auf der unterschiedlichen Bezeichnung beruhen, müßte dies nach Auffassung der CDU/CSU dazu führen, daß die Behauptung der völkerrechtlichen Nicht-Anerkennung der DDR seitens der Bundesregierung auch unter streng rechtlichen Gesichtspunkten kaum noch aufrechtzuerhalten wäre.

Da dies einer der Bestandteile des Grundvertrages ist, der von der DDR-Regierung mit großer Wahrscheinlichkeit als Hebel benützt werden dürfte, die von ihr unermüdlich geforderte völkerrechtliche Anerkennung durch die Bundesregierung durchzusetzen, hält es die Opposition für einen gravierenden politischen Fehler der Bundesregierung, diese Frage nicht bereits bei den Verhandlungen über den Grundvertrag mit geklärt zu haben.

4. Eine der wichtigsten Rechtsgrundlagen der deutschen Einheit ist die einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit, die sich gemäß Artikel 116 des Grundgesetzes auch auf die deutschen Bewohner der DDR erstreckt.

Die Anerkennung der DDR als souveräner gleichberechtigter Staat, die im Grundvertrag erfolgt, würde ohne einen ausdrücklichen Vermerk, der diese Konsequenz ausschließt, dazu führen, daß die Erhaltung der Rechte einer deutschen Staatsangehörigkeit für die Deutschen in der DDR nicht mehr möglich wäre. Der Vermerk ist als zusätzlicher Vorbehalt der Bundesregierung zum Vertrag erklärt worden.

Zweifel ergeben sich hier wiederum aus den Ansatzpunkten im Grundvertrag für die Durchsetzung der vollen völkerrechtlichen Anerkennung der DDR, also aus der Normalisierungsklausel in Artikel 7 und aus dem ungeklärten Rechtsstatus der sogenannten ständigen Vertretungen gemäß Artikel 8. Die Bundesregierung hat keine befriedigende Auskunft auf die Frage gegeben, wie sie sich gegen einen Mißbrauch dieser Klauseln mit Auswirkungen auf die deutsche Staatsangehörigkeit abgesichert habe.

V. Die Einbeziehung des Landes Berlin in den Grundvertrag

Gemeinsame Auffassung aller im Bundestag vertretenen Parteien ist es, daß auch und gerade im Verhältnis zur DDR das Land Berlin im Rahmen der Vorbehaltsrechte der Vier Mächte eindeutig der Bundesrepublik Deutschland zugerechnet werden muß. Es war daher Aufgabe der Bundesregierung bei den Vertragsverhandlungen zu erreichen, daß West-Berlin in ausreichender Weise in den Vertrag einbezogen wird.

Die Bundesregierung hat nicht überzeugend dartun können, daß ihr dies mit dem Vertrag gelungen ist.

1. Der Grundvertrag selbst enthält keine Berlin-Klausel. Dagegen bestimmt das vorliegende Zustimmungsgesetz in seinem Artikel 2, daß das Gesetz, soweit sich die Regelungen des Vertragswerkes auf Berlin beziehen, auch im Land Berlin gelte. Daneben gibt es als Anlage zum Gesetzentwurf die „Erklärungen beider Seiten in bezug auf Berlin (West)". Sie stellen das Einvernehmen fest, daß die Ausdehnung der Folgevereinbarungen nach Artikel 7 des Grundvertrages auf Berlin (West) im jeweiligen Fall vereinbart werden kann, daß die ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der DDR die Interessen von Berlin (West) vertreten wird, daß hingegen die Vereinbarungen der DDR mit dem Berliner Senat unberührt bleiben.

2. Die Bundesregierung und die Koalition vertreten die Auffassung, daß mit diesen Bestimmungen

und Erklärungen Berlin ausreichend in das Vertragswerk einbezogen sei. Die Opposition hält dies für unzutreffend.

a) Eine Einbeziehung Berlins in den Vertragstext selbst ist nicht erfolgt, obwohl sie durch Anlage IV B Ziffer 2 Buchstabe b zum Viermächteabkommen über Berlin vom 3. September 1971 nicht nur vorgesehen sondern sogar vorgeschrieben ist, soll eine Abmachung der Bundesrepublik Deutschland mit einem anderen Staat auf West-Berlin ausgedehnt werden. Voraussetzung ist lediglich, daß Fragen der Sicherheit und des Status nicht berührt werden. Die Bundesregierung behauptet, ohne das zu substantiieren, daß eine Einbeziehung Berlins unmittelbar in den Grundvertrag nicht die Zustimmung der drei westlichen Mächte gefunden hätte. Sie konnte — die Richtigkeit dieser Behauptung einmal unterstellt — jedoch keine Auskunft darüber geben, warum kein Versuch unternommen worden ist, eine Berlin-Klausel mit der Einschränkung „soweit Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden" in den Vertrag einzubauen, oder woran ein solcher Versuch gescheitert ist. Dabei wäre es nach Auffassung der Opposition von ganz besonderer Wichtigkeit gewesen, gerade im Grundvertrag das Einverständnis der DDR dafür zu erlangen, daß im Verhältnis der beiden Teilstaaten in Deutschland in dem vom Viermächteabkommen gesteckten Rahmen die Bindungen Berlins an die Bundesrepublik Deutschland bestätigt werden.

b) Die Einbeziehung Berlins in die Folgevereinbarungen nach Artikel 7 des Grundvertrages ist in höchst ungenügender Weise geschehen. Die Kann-Bestimmung in den Erklärungen beider Seiten muß nach Auffassung der Opposition die Gefahr geradezu heraufbeschwören, die Einbeziehung Berlins beim jeweiligen Abkommen zu einem Hauptstreitpunkt zu machen.

   Zwar hat die Bundesregierung erklärt, sie werde die vorgesehenen Folgevereinbarungen nur unterzeichnen, wenn diese eine Berlin-Klausel enthielten. Diese Erklärung wird aber kaum verhindern, daß Berlin vor allem bei solchen Folgevereinbarungen, an denen ein vorrangiges Interesse der Bundesrepublik Deutschland besteht, in die unbefriedigende Rolle gedrängt wird, Hemmschuh oder gar Störenfried zu sein.

VI. Gutnachbarliche Beziehungen der DDR zur Bundesrepublik Deutschland

In Artikel 1 des Grundvertrages wird als Ziel der Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen neben der Normalisierung die gute Nachbarschaft genannt.

1. Als gutnachbarlich können die Beziehungen zweier Staaten nur bezeichnet werden, wenn sich diese Staaten zueinander wie gute Nachbarn verhalten. Dazu gehört nach Auffassung der Opposition auch der Verzicht beider Staaten, auf die staatliche und gesellschaftliche Ordnung des Nachbarn in einer über den freien Meinungsaustausch hinausgehenden Weise einzuwirken. Was die DDR betrifft, so hält es die Opposition als mit gutnachbarlichem Verhalten auch nicht vereinbar, wenn der Jugend in der DDR ein vom Haß gegen den „Klassenfeind" geprägtes Feindbild der Bundesrepublik Deutschland eingehämmert wird, wie das auch nach dem Abschluß des Grundvertrages unverändert geschieht *).

2. Der massivste Verstoß gegen die Verpflichtung gute Nachbarschaft zu halten, ist die unvermindert anhaltende Infiltration der Bundesrepublik Deutschland durch die Behörden und die Staatspartei der DDR. Sie wirkt sich u. a. durch verstärkte Spionagetätigkeit und in der nachhaltigen Unterstützung verfassungsfeindlicher Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland aus. Diese Infiltrationstätigkeit dient nach Auffassung der Opposition dem im Parteiprogramm der SED und in Artikel 8 der DDR-Verfassung niedergelegten Ziel, die Bundesrepublik Deutschland in angeblicher Verwirklichung der Bestimmungen des Potsdamer Abkommens zu einem im kommunistischem Sinne „friedliebenden und demokratischen" Staat umzuformen, um so die Wiedervereinigung „auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus" der DDR vorzubereiten. Die Vertreter der Opposition bemängeln daher an dem Vertrag, daß er angesichts dieser Erfahrung mit der DDR keine Vereinbarungen über einen gegenseitigen Verzicht auf Infiltration und ähnliche über einen freien Meinung- und Informationsaustausch hinausgehende Einwirkungen enthält. Der Einwand der Bundesregierung und der Koalition, daß die Bundesrepublik Deutschland solche Abmachungen aus ihrem Verständnis von Freizügigkeit und freiem Informationsaustausch heraus gar nicht treffen könne, vermag nicht zu überzeugen. Nach ihrer Verfassung versteht sich die Bundesrepublik Deutschland als wehrhafte Demokratie, für welche die Grundrechte — auch die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit, der Freizügigkeit und der Vereinsfreiheit — dort ihre Schranken finden, wo sie zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht werden. Das muß auch im Verhältnis zum anderen Teilstaat Deutschlands gelten, zumal dessen organisierte infiltratorische Einwirkung auf die Bundesrepublik Deutschland weitaus gefährlicher ist als die verfassungsfeindliche Tätigkeit von Einzelpersonen oder Gruppen in der Bundesrepublik.

---

*) Gleiches gilt auch für die Aufrechterhaltung von Schießbefehl und automatischen Tötungsanlagen an der Berliner Mauer und an der Demarkationslinie quer durch Deutschland.

Auch der Einwand der Koalition, die Bundesrepublik Deutschland habe eine solche Infiltration gar nicht zu fürchten, ist nach Auffassung der Opposition unzutreffend. Die Entwicklung des Linksextremismus in der Bundesrepublik Deutschland hat vor allem in der DKP und ihren Nebenorganisationen Ausmaße angenommen, die sich an den Wahlergebnissen dieser Partei überhaupt nicht ablesen lassen.

Nach Auffassung der Opposition wäre zur Erreichung eines Verhältnisses der guten Nachbarschaft zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR die wirksame Vereinbarung über einen Infiltrationsverzicht ebenso wichtig gewesen wie der in Artikel 3 des Grundvertrages vereinbarte Gewaltverzicht, dem die Opposition im übrigen positiv gegenübersteht.

VII. Unausgewogenheit des Vertragswerkes in Leistung und Gegenleistung

Die Darstellung der Bewertung und Interpretation des Vertragswerkes durch die Vertreter der Opposition in den vorangegangenen Abschnitten führt zu dem Ergebnis, daß der Grundvertrag in Leistung und Gegenleistung der Partner zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland in einem Maße unausgewogen ist, das den Vertrag unannehmbar macht.

Auf der einen Seite wird die Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen und ihre weltweite völkerrechtliche Anerkennung freigegeben, der vertragliche Verzicht auf das Recht der Alleinvertretung ganz Deutschlands durch die Bundesregierung ausgesprochen und die DDR als souveräner und gleichberechtigter deutscher Staat anerkannt. Nicht ohne Grund haben ihre politischen Führer den Grundvertrag als großen Durchbruch und als Sieg des sozialisttischen Deutschlands gefeiert.

Auf der anderen Seite sind zwar einige Verbesserungen für den Zusammenhalt der Menschen im geteilten Deutschland erreicht worden, aber nicht in einer vertraglich klar und eindeutig gesicherten Weise. Der Abbau schwerer Unmenschlichkeiten wie des Schießbefehls an der Demarkationslinie und an der Berliner Mauer, der mit den Grundsätzen der UN-Charta wie mit Artikel 1 und 2 des Grundvertrages nicht vereinbar ist, konnte selbst stufenweise nicht erreicht werden. Die Anerkennung der DDR als souveräner Staat wurde nicht ausreichend gegen ihre Qualifizierung als volle völkerrechtliche Anerkennung abgesichert, was unabsehbare Gefahren für die Staatsangehörigkeitsfrage heraufbeschwört. Die rechtlichen Grundlagen der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands in Freiheit sind nicht befriedigend gesichert worden. Die Erstreckung des Vertrages und seiner Folgevereinbarungen auf Berlin ist nicht in ausreichender Weise gelungen. Die Verpflichtung der DDR zur tatsächlichen Einhaltung einer guten Nachbarschaft mit der Bundesrepublik Deutschland ist nicht erfolgt.

Als Ergebnis hat die Opposition festzuhalten: Die Nachteile des Grundvertrages überwiegen seine Vorteile in einem solchen Maße, daß die Zustimmung des Deutschen Bundestages zum vorliegenden Gesetzentwurf in Drucksache 7/153 nicht empfohlen werden kann.

Bonn, den 27. April 1973

Heyen **Jäger (Wangen)**

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache 7/153 — unverändert anzunehmen,
2. die zu dem Gesetzentwurf eingegangenen Petitionen für erledigt zu erklären.

Bonn, den 4. April 1973

Der Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen

Reddemann	**Heyen**	**Jäger (Wangen)**
Vorsitzender	Berichterstatter	

Anlage 1

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuß
— Der Vorsitzende —

Bonn, den 23. März 1973

An den Vorsitzenden
des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen

Herrn Abg. Reddemann

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik
— Drucksache 7/153 —

Sehr geehrter Herr Kollege!

Der Rechtsausschuß ist in seiner Mehrheit aufgrund eingehender Beratungen und sorgfältiger Prüfungen des Vertragswerkes zu dem Ergebnis gekommen, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich aller Anlagen (Drucksache 7/153) nicht gegen das Grundgesetz und die innerstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verstößt.

In der Anlage übersende ich Ihnen die von den Abgeordneten Dr. Klein (Göttingen)(CDU/CSU), Dr. Czaja (CDU/CSU) und Erhard (Bad Schwalbach) (CDU/CSU) gestellten und von der Mehrheit abgelehnten Anträge.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Lenz (Bergstraße)

Anlage 2

22. März 1973

Abgelehnter Antrag des Abgeordneten Jäger

Der Ausschuß hält es für erforderlich, daß die Bundesregierung zum „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik" die folgenden einzeln aufgeführten rechtserheblichen Tatsachen völkerrechtlich relevant macht und sie allen Staaten, mit denen sie diplomatische oder andere amtliche Beziehungen hat, notifiziert:

1. Dieser Vertrag stellt einen Modus vivendi dar.
2. Er beinhaltet weder eine völkerrechtliche Anerkennunng der DDR, noch ist eine solche seitens der Bundesrepublik Deutschland beabsichtigt.
3. Er präjudiziert weder einen Friedensvertrag für ganz Deutschland, noch entfaltet er eine Bindungswirkung für die Bundesrepublik Deutschland in bezug auf einen Friedensvertrag.
4. Er hält die Wiedervereinigung Deutschlands durch freie Entscheidung des gesamten deutschen Volkes offen.
5. Die gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit besteht weiterhin und die Bundesrepublik Deutschland hat weiterhin gegenüber allen Staatsangehörigen die im Grundgesetz verankerte Schutzpflicht.
6. Er verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland nur im Rahmen ihres Grundgesetzes.

Anlage 3

Antrag des Abgeordneten Dr. Gradl

In Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes einzufügen:

„dieses Gesetz zu dem Vertrag zwischen den beiden Staaten in Deutschland gilt, soweit . . ."